Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4409**

17. Wahlperiode 12. 01. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Katrin Kunert, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/4214 –

Finanzierung der Umsetzung kommunaler Lärmaktionspläne gemäß EU-Richtlinie

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Juni 2002 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2002/49/EG (Richtlinie) über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. Diese Richtlinie wurde am 24. Juni 2005, insbesondere durch Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), in nationales Recht umgesetzt. Die in der Richtlinie verlangte Lärmkartierung ist von den Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2007 abgeschlossen worden. Als Folgeschritt waren von den Kommunen bis zum 18. Juli 2008 Aktionspläne auszuarbeiten, in denen Lärmprobleme und Auswirkungen an Hauptverkehrsstraßen (mehr als sechs Millionen Fahrzeuge jährlich), an Haupteisenbahnstrecken (mehr als 60 000 Züge jährlich) sowie an Großflughäfen und in Ballungsräumen mit mehr als 250 000 Einwohnern dargestellt werden. Bis zum Jahr 2013 sollen Aktionspläne – insbesondere mit lärmbekämpfenden oder -verringernden Maßnahmen – für alle Ballungsräume sowie sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken vorliegen. Diese Pläne sind alle fünf Jahre zu erneuern.

Nun kommt es auf eine wirksame Lärmsanierung in den Städten und Gemeinden an. Nach vorliegenden Rückmeldungen der Kommunen beziffert der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) das bundesweite Finanzierungsvolumen allein für eine wirksame Lärmsanierung von Straßen in kommunaler Trägerschaft auf rund 2 Mrd. Euro.

Im Jahr 2008 gab es intensive Verhandlungen zur Auflage eines Finanzierungsprogramms (Bund/Länder/Kommunen) zur Lärmsanierung an kommunalen Straßen. Angesichts der einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise wurde dieser Weg nicht weiter verfolgt. Dafür ermöglichte das dann beschlossene Konjunkturpaket II die Förderung von Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 des Zukunftsinvestitionsgesetzes – ZuInvG) für die Jahre 2009 und 2010. Diese Förderung läuft nicht allein Ende dieses Jahres aus; ihr Umfang reicht ohnehin nicht aus, um alle im Rahmen der Lärmaktionsplanung identifizierten Lärmprobleme zu beseitigen. Von Seiten der Länder und des DStGB ist mehrfach eine Fortsetzung der mit dem Konjunkturpaket II begonnenen Finanzierung von Lärmminderungsmaßnahmen an

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 11. Januar 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

kommunalen Straßen eingefordert worden. So hatte der DStGB Anfang 2010 verlangt, ein „Lärmsanierungsprogramm für Straßen in kommunaler Trägerschaft“ aufzulegen.

1. Wie viele Mittel wurden im Rahmen des Konjunkturpakets II für die Lärmsanierung an kommunalen Straßen eingesetzt, und um wie viel Prozent wurden dadurch die im Rahmen der Lärmaktionsplanung identifizierten Lärmprobleme reduziert?

Der Bundesregierung liegen mit Stand 15. November 2010 Angaben darüber vor, dass Investitionen im Bereich von Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen in Höhe von insgesamt 195 Mio. Euro angestoßen sind. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, welche Reduktion von Lärmproblemen mit Mitteln nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz erreicht wurde.

2. Waren im Rahmen des Konjunkturpakets II für die Lärmsanierung an kommunalen Straßen finanzielle Anreize für Maßnahmen zur Lärmminderung durch Vermeidung und Verlagerung von Verkehr, zur Geschwindigkeitsreduzierung und Verstetigung des Verkehrs vorgesehen?

   Wenn ja, welche?

Verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund an Länder und Gemeinden ist Artikel 104b des Grundgesetzes (GG). Wie bei Finanzhilfen verfassungsrechtlich vorgegeben, obliegt die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes grundsätzlich den Ländern, die auch die Einzelheiten der Förderung bestimmen. Etwaige landesspezifische Anreize für bestimmte Lärmminderungsmaßnahmen sind der Bundesregierung nicht bekannt.

3. In welchen Bundesländern wurden derartige lärmmindernde Maßnahmen mit wie vielen Mitteln unterstützt?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. Wird die Bundesregierung die Bund-/Länder-Beratung auf der Grundlage des Grundlagenpapiers der Umweltministerkonferenz „Lärmsanierung an hochbelasteten Straßen – Finanzhilfen für die Kommunen“ vom 4. November 2008 fortsetzen?

   Wenn ja, wann, und mit welcher Zielstellung?

   Wenn nein, warum nicht?

Einer Lärmsanierung an hochbelasteten kommunalen Straßen kommt aus Sicht der Bundesregierung hohe Bedeutung zu. Die Finanzverfassung geht allerdings von der Deckungsgleichheit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung aus (Artikel 104a GG). Hinzu kommt, dass auch für den Bundeshaushalt ein hoher Konsolidierungsbedarf besteht. Vor diesem Hintergrund wird eine Fortsetzung der Gespräche mit den Ländern geprüft.

5. Für welche Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, in der Nähe von Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60 000 Zügen pro Jahr und in der Nähe von Großflughäfen wurden bisher Lärmaktionspläne erstellt (§ 47d Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BImSchG)?

Im Rahmen der Datenberichterstattung an die EU-Kommission nach Artikel 10 Absatz 2 der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG teilen gemäß § 47d Absatz 7 in Verbindung mit § 47e Absatz 2 BImSchG die obersten Landesbehörden dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit oder einer von ihm benannten Stelle Informationen aus den Lärmaktionsplänen mit. Dem Umweltbundesamt als benannter Stelle wurden bis Anfang 2010 Informationen zum Stand der Lärmaktionsplanung in ca. 1 100 Gemeinden übermittelt. Danach haben ca. 600 Gemeinden die Aktionsplanung abgeschlossen bzw. befinden sich in der Phase der Bearbeitung. Die Informationen wurden der EU-Kommission übermittelt und in das European Environment Information and Observation Network (EIONET) eingestellt (siehe http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/noise/df7).

6. Für welche Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern wurden bisher Lärmaktionspläne erstellt (§ 47d Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BImSchG)?

Nachdem in 27 Ballungsräumen (siehe www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/grafiken/17796.htm) eine Lärmkartierung der ersten Stufe (2007) nach § 47c Absatz 1 Satz 1 BImSchG durchgeführt worden ist, haben bis zum Oktober 2010 die Ballungsräume Berlin, Karlsruhe, Mannheim, Stuttgart, Bremen, Hamburg, Kiel und Dresden auch Lärmaktionspläne erstellt. Die übrigen Ballungsräume haben Entwürfe angefertigt bzw. befinden sich gegenwärtig noch in der Phase der Aufstellung.

7. In welcher Weise üben die Gemeinden ihr Ermessen gemäß § 47d Absatz 1 Satz 3 BImSchG aus?

Die Festlegung von Maßnahmen in den Lärmaktionsplänen ist in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt. Aus einem von der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) erstellten Bericht vom 29. April 2010 über die Erfahrungen aus dem Vollzug der ersten Phase der Lärmkartierung und -aktionsplanung (siehe www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/publikationen/LAI_Erfahrungsbericht_1_Stufe.pdf) ergibt sich, dass die zuständigen Behörden eine erhebliche Gestaltungsfreiheit beim Vollzug haben. Sie können ortsspezifische Situationen berücksichtigen und auf unterschiedliche Betroffenheiten, örtliche Gegebenheiten und Möglichkeiten der Prioritätensetzung eingehen. Viele Gemeinden als zuständige Behörden nutzen diese Spielräume. Um insbesondere kleineren Gemeinden Hilfestellung zu geben, haben verschiedene Länder Lärmwerte genannt, ab denen auf jeden Fall davon auszugehen ist, dass Lärmprobleme vorliegen und eine Lärmaktionsplanung erforderlich ist. Diese (Auslöse-)Werte stellen keine gesundheitlich begründeten Schutzziele dar, sondern dienen dazu, sich bei der Lärmaktionsplanung zunächst auf besonders betroffene Bereiche zu konzentrieren. Schutzziele für die Lärmaktionsplanung sind für Flugplätze in § 14 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm geregelt.

8. Welche Maßnahmen zur Reduzierung der Geräuschbelastung sind von den Gemeinden bisher ergriffen worden (bitte in tabellarischer Form aufschlüsseln)?

In den verschiedenen Lärmaktionsplänen ist eine Vielzahl von Maßnahmen zur Lärmminderung vorgesehen. Diese betreffen u. a.:

- Vermeidung von Lärmemissionen
  - Maßnahmen bei der Stadtentwicklung, beispielsweise verkehrssparsame Nutzungsdichte und -mischung, Lärmvermeidung bei Nutzungsansiedlungen,

  - Maßnahmen bei der Verkehrsentwicklung, beispielsweise Förderung Umweltverbund, Integriertes Parkraummanagement (P&R, Parkraumbewirtschaftung), Betriebliches Mobilitätsmanagement, Nutzungsmodelle (Car Sharing);
- Verlagerung von Emissionen
  - Räumliche Verlagerung von Emissionen, beispielsweise neue Netzteile, Bündelung im Bestandsnetz oder Lkw-Routenkonzepte;
- Verminderung von Emissionen
  - Fahrbahnsanierung,
  - Verstetigung des Verkehrsflusses,
  - Geschwindigkeitskonzept,
  - Straßenraumgestaltung;
- Verminderung von Immissionen
  - Schallschutzwände und -wälle,
  - Schallschutzfensterprogramme.

9. Welche Kosten sind den Gemeinden bisher durch die in der vorherigen Frage genannten Maßnahmen entstanden (bitte in tabellarischer Form aufschlüsseln)?

Kenntnisse über die Kosten bei der Planung und Umsetzung einzelner Maßnahmen im Zuge der Lärmaktionsplanung liegen auf Bundesebene nicht vor.

10. Von welchen Gesamtkosten für die Gemeinden geht die Bundesregierung nach dem derzeitigen Planungsstand aus?

Im Rahmen des LAI-Erfahrungsberichts (siehe Antwort zu Frage 7) werden Kosten für die Ausarbeitung von Lärmkarten angegeben:

- Ballungsräume: 0,19 Euro pro Einwohner,
- Hauptverkehrsstraßen: 2,58 Euro pro betroffenen Anwohner bzw. 272 Euro pro Kilometer kartierter Straße,
- Haupteisenbahnstrecken: 1,13 Euro pro betroffenen Anwohner bzw. 1077 Euro pro Kilometer kartierter Strecke,
- Großflughäfen: 0,91 Euro pro betroffenen Anwohner bzw. 304 Euro pro Quadratkilometer kartierter Fläche.

Detaillierte Kostenangaben für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen liegen auf Bundesebene gegenwärtig nicht vor. Aufgrund der jeweiligen Lärmsituation und der bereits in der Vergangenheit durchgeführten Lärmschutzprogramme sind individuelle, auf die jeweilige Situation zugeschnittene Einzelmaßnahmen bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen notwendig. Dies können beispielsweise Verkehrsgutachten, Detailberechnungen für die Wirkungsanalyse von Minderungsmaßnahmen, Veranstaltungen und Mitwirkungsmaßnahmen sein. Die Kosten für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen können deshalb sehr unterschiedlich ausfallen. Das Umweltbundesamt führt daher im Rahmen eines Forschungsvorhabens eine Untersuchung u. a. zu derartigen Kosten durch. Der Bericht zu diesem Vorhaben wird voraussichtlich im zweiten Quartal 2011 vorliegen.

Im Hinblick auf die Umsetzung von Lärmaktionsplänen ist im Rahmen der im Jahr 2008 geführten Bund-/Länder-Gespräche zur Lärmsanierung an kommunalen Straßen ermittelt worden, dass nach der Lärmkartierung der ersten Stufe (2007) an Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr etwa 1 805 000 Menschen einem Tag-Abend-Nacht-Pegel (LDEN) ab 66 dB(A) und etwa 2 090 000 Menschen einem Nacht-Pegel (LNight) ab 56 dB(A) ausgesetzt sind. Da etwa 78 Prozent der Lärmbetroffenen an Straßen in der Baulast der Gemeinden wohnen, ergab eine Kalkulation auf der Grundlage von Kosten für den passiven Lärmschutz, dass die Gemeinden einen Mittelbedarf in Höhe von 2 077 Mio. Euro für die Lärmsanierung an kommunalen Straßen haben. Eine Hochrechnung im Hinblick auf die Kosten für die Lärmsanierung nach der Kartierung der zweiten Stufe (2012) für Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über 3 Mio. Kraftfahrzeugen pro Jahr ergab, dass etwa zwei Drittel der Kosten für die erste Stufe erreicht werden können.

11. Plant die Bundesregierung, sich im grundgesetzlich möglichen Rahmen an den zu erwartenden Kosten zu beteiligen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

12. Bestehen in den Ländern Förderprogramme, die von den Kommunen bei der Erarbeitung und Umsetzung der Lärmaktionspläne in Anspruch genommen werden können?

    Wenn ja, ist eine Unterstützung der Kommunen durch die Länder in diesen Förderprogrammen an bestimmte Bedingungen geknüpft (bitte nach Ländern aufschlüsseln)?

Die Gemeinden können im Rahmen der Lärmaktionsplanung bei der Umsetzung von Maßnahmen auf eine große Bandbreite bestehender Förderprogramme zurückgreifen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat im „Förderportal Lärmschutz“ (siehe www.umgebungslaerm.nrw.de/Foerderprogramme) Förderprogramme zusammengestellt. Weitergehende Kenntnisse zu einzelnen Förderprogrammen der Länder liegen auf Bundesebene aber nicht vor.

13. Welche Förderprogramme des Bundes können Kommunen zur Erarbeitung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen in Anspruch nehmen?

Soweit sich die Lärmaktionsplanung der Gemeinden auf im Gemeindegebiet gelegene Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken bezieht, die Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes beziehungsweise Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes darstellen, können die Gemeinden Lärmminderungsmaßnahmen berücksichtigen, die im Rahmen der entsprechenden Lärmsanierungsprogramme des Bundes gefördert werden.

Ferner können Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Städtebauförderung genutzt werden. Die Lärmsanierung ist dort zwar kein eigener Fördertatbestand; sie kann jedoch gefördert werden, wenn Lärm zu den städtebaulichen Missständen gehört, die zur Ausweisung eines Fördergebietes geführt hat. Eine Förderung ist möglich, wenn die Förderrichtlinien des jeweiligen Landes nichts anderes bestimmen, die Gemeinde dies im Rahmen eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts beantragt und das Land dies bewilligt.

14. Wie wird sichergestellt, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger bzw. Anlieger ihr Recht auf Anhörung zu den Vorschlägen der Lärmaktionspläne gemäß § 47d Absatz 3 Satz 1 BImSchG tatsächlich wahrnehmen können?

Die Durchführung der Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG und damit auch die Beteiligung der Öffentlichkeit ist nach § 47e Absatz 1 BImSchG Aufgabe der Gemeinden oder der nach Landesrecht zuständigen Behörden. Da die Länder das Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, ist es ihre Aufgabe, auch die tatsächliche Durchführung sicherzustellen. Die Bundesregierung hat keine Möglichkeit, in den Vollzug einzugreifen.

15. Wie ist das in § 47d Absatz 3 Satz 1 BImSchG erwähnte Anhörungsverfahren ausgestaltet?

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist abschließend in § 47d Absatz 3 BImSchG geregelt; eine weitergehende Konkretisierung durch Rechtsverordnung ist in der Verordnungsermächtigung des § 47f BImSchG nicht vorgesehen. Die Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) hat jedoch die von der Umweltministerkonferenz zur Kenntnis genommenen „LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung“ beschlossen, in denen auch die Öffentlichkeitsbeteiligung mit verschiedenen Verfahrensschritten abgehandelt wird und in denen auch praktische Beispiele an die Hand gegeben werden. Die LAI-Hinweise sind von den Ländern in verschiedener Weise umgesetzt worden (siehe z. B. Verweis auf die LAI-Hinweise in Niedersachsen: www.mu.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2393&article_id=8808&_psmand=10, Umsetzung der LAI-Hinweise in Form eines Runderlasses in Nordrhein-Westfalen: www.umgebungslaerm.nrw.de/Dokumente/Regelwerke_und_Hilfen/Erlass_Laermaktionsplanung.pdf).

16. Wie wird den Anforderungen der Rechtzeitigkeit und der Effektivität (§ 47 Absatz 3 Satz 2 BImSchG) bei der Möglichkeit der Mitwirkung an der Ausarbeitung und Überprüfung der Lärmaktionspläne Genüge getan?

    Wie sind die entsprechenden Verfahren ausgestaltet?

Im Hinblick auf die Rechtzeitigkeit sehen die o. g. LAI-Hinweise vor, dass die Öffentlichkeit frühzeitig über das Planungsvorhaben unterrichtet wird. Dazu gehört die Unterrichtung der Bevölkerung im Plangebiet, z. B. durch die Presse, das Internet oder durch öffentliche Versammlungen oder auf sonstige geeignete Weise. Gegenstand der Unterrichtung sind neben der Tatsache, dass überhaupt eine Lärmaktionsplanung erfolgt, die Erforderlichkeit der Planaufstellung, die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, die sich wesentlich unterscheidenden Vorschläge zur Lärmminderung und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung.

Im Hinblick auf die Effektivität sehen die LAI-Hinweise vor, dass die zuständige Behörde der Öffentlichkeit die Möglichkeit gibt, Vorschläge für den Lärmaktionsplan einzubringen und an der Ausarbeitung des Lärmaktionsplans effektiv mitzuwirken. Möglichkeiten, die Aufstellung des Lärmaktionsplans zu begleiten, bieten z. B. „Runde Tische“, die im Rahmen der Lärmaktionsplanung etabliert werden können. Zusätzliche öffentlichkeitswirksame Arbeitsweisen, die das Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans unterstützen und Öffentlichkeit herstellen, sind z. B.:

– Veranstaltungen in verschiedenen Stadtteilen,
– öffentliche Ansprache der Betroffenen in Konfliktgebieten („Fokusgruppen“),

– Bildung von Beiräten, wissenschaftliche und/oder Bürgerbeiräte, Verbände,
– Informationsmaterial, Flyer, Antwortkartenaktionen,
– Internetauftritte und Internetforen, Lärminformationssysteme,
– Ideenwettbewerbe, Aktionstage,
– Mediationsverfahren bei Planungen in Konfliktgebieten (z. B. Autobahnbau im Innenstadtbereich).

17. Welche Argumente haben die Bundesregierung dazu bewogen, in § 47e Absatz 1 BImSchG die Gemeinden als grundsätzlich zuständige Behörden zu bestimmen und damit entsprechende Kostenfolgen auszulösen, obwohl dies durch die Richtlinie 2002/49/EG nicht vorgegeben wird?

Für die Regelung des § 47e Absatz 1 BImSchG, wonach zuständige Behörden für die Aufgabe der Lärmaktionsplanung die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden sind, spricht, dass auf kommunaler Ebene die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten zur Lärmminderung insbesondere an kommunalen Straßen am ehesten koordiniert werden können und dazu eine Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv durchgeführt werden kann. Bereits aufgrund dieser Regelung waren die Länder jedoch befugt, die Zuständigkeiten anders zu regeln und sie ihren Bedürfnissen anzupassen. Infolge der Föderalismusreform bestimmt nunmehr Artikel 125a Absatz 1 GG, dass Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber u. a. wegen der Einfügung des Artikels 84 Absatz 1 Satz 7 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort gilt, es aber durch Landesrecht ersetzt werden kann. Heute haben einige Länder die Zuständigkeiten so geregelt, dass anstelle der Gemeinden teilweise andere Behörden die Aufgabe der Lärmaktionsplanung wahrzunehmen haben.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333